清代县制研究

郑　秦

In order to shed light on the existence of autocracy in China, this essay examines the institutional framework and activities of the Qing county governments. The adiministrative staff in the county government was primarily composed of regular officials, assistant officials, clerks and private secretaries. Although the Qing government took a series of step aimed at strengthening official disciple, graft remained common. Most officials kept to their old ways and many neglected their duties. This proves that autocratic government without democratic institutions, Cannot solve the problems of official corruption.

一、州县在清代政权体制中的地位

清人云“万事胚胎，皆由州县”，是说州县在清代政权体制中作为基层政权，是一切政事的开始。《光绪会典事例》云，清县制“定于国初”①。其实清代县制是二千多年县制的继续。察一斑或可窥全豹，研究清代县制，可以了解清代，乃至中国历代政权体制的运作，即使对现代中国也不无史鉴之义。

县制的由来　县，本是古帝王所居，即王畿，号称“赤县”。《礼记》云“天子之县内”。所以古天子亦有“县官”之称。后来春秋时期，秦、晋、楚等大国在新略之边地置县，国君派官吏直接管理，县官奉君命而行政，有别于世卿世禄的采邑。原来古天子所居，也就变成了地方行政单位。公元前 221 年秦统一中国，在全国推广和确立了郡县制。县隶于郡，郡作为县的上一级行政单位，此后历代屡有变化，郡或为州，或为府，元代以后，其上又设行省。而县作为基层政权，一直没有改变，许多县的名称和区划甚至保留至今天。

清代地方区划和县　清代地方区划为省、府、县三级，地方官制则省有总督、巡抚，省级分管官有布政司、按察司，府有知府，县有知县。与县平级的州、厅，分设知州、同知（或通判），州、厅又有直隶与散设的区别。

省与府之间还有道一级，所以清代地方区划又有省、道、府、县四级之说。道制比较复杂，清代道制源于明代。明代为督察省内政务，将全省划分若干道，由布、按二司分别派员去驻守或巡视，隶布政司者为分守道，隶按察司者为分巡道，所派之员称为“道员”。所以，从一开始道员就带有监察和差遣的性质，非常设专任。清沿明制，中叶以后，道的划分渐渐固定，分守、分巡名义还在，但事实上已无大差别。“道员”作为官称也就确定了下来，似成为事实上的一级行政长官，但名义上仍重在监察风纪，故也有“风宪官”之称。道还兼管或专管省下的一些“专业”，如漕、

盐、粮、茶、马、河、关、驿、海防、兵备，清末行新政，又有洋务、海关、路矿、电信等，专管者即无地方之责②。

《会典》概括地方区划为："总督、巡抚分其治于布政司，于按察司，于分守、分巡道；司、道分其治于府，于直隶厅，于直隶州；府分其治于厅、州、县；直隶厅、直隶州复分其治于县，而治其吏户礼兵刑工之事。"③

不管作何划分，县总是地方基层一级政权，"积州县而成天下"。除内外蒙古、西藏外，全国各省，包括清末新设省的新疆、台湾、东三省，普遍设县，光绪中全国有县1303个。

县的长官知县(习称县令)代表朝廷直接治理百姓，号称"亲民官"，又喻为"父母官"。知县品秩不高，正七品，但身为一县之长，也是权势赫赫。清人叹道："天下治权，督抚而下莫重于牧令(知州、知县)，虽藩(布政)臬(按察)道府皆弗若也，何者？其权专也。"④

知县的职责可以说一县之内无所不包，乾隆中名臣陈宏谋把"地方必要之事"概括为：田赋、地丁、粮米、田功、粮价、垦殖、物产、仓储、社谷、生计、钱法、杂税、食盐、街市、桥路、河海、城垣、官署、防兵、坛庙、文风、民俗、乡约、氏族、命盗、词讼、军流、匪类、邪教等等，有近三十项之多。⑤按更精练通行的说法，知县职掌，刑名、钱谷两大项而已，可谓一手斧钺鞭扑，一手秤戥斛石。在阖县百姓看来，县太爷是高高在上的青天，掌生杀予夺，诉状禀帖都是自称"小的"、"蚁民"。后来官至乾隆朝大学士的纪昀说，州县亲民之官"权之所在，不限大小。""百姓视之，仅下天子一等耳"⑥。

州与厅　清代与县相当的有州和厅。州，在历史上曾是很大的行政地理区划，上古传说的九州，汉代的十三州(部)，领州者可称为一方诸侯，但以后州的地位每况愈下，清代已降至与县并列。略有不同之处是，州的地理位置似乎更重要一些，多置于冲要地方，如直隶(今河北)省通州、昌平州，山东省德州，山西省朔州，河南省郑州，江苏省泰州等。清代因时因势，或升县为州(颇类现在撤县改市)。知州(习称州牧)的品秩高知县一级，正六品。光绪中全国设州145个。

厅的设置不踵古制，为清所独创。厅原为知府的佐贰官同知、通判的办事机构，因无专门名称，即以"官厅"称之。同知通判"或理事，或理饷、督粮、监兑，或总捕，或驿，或茶，或马，或营田，或水利，或抚边、抚彝、抚番、抚瑶、抚黎"⑦，所掌是事权，并无治权。康熙后，某些分驻另地不在府城的同知、通判逐渐成为主持当地政务的实际上的长官，于是厅也就成为府以下单独的有地方之责的行政区划了(无地方之责的同、通仍是知府佐贰)。

厅作为地方行政单位，多设在边远的或一些特殊的地区，如直隶省古北口厅、张家口厅、围场厅，奉天兴京厅，山西省丰镇厅，四川省打箭炉厅，云南省思茅厅、猛缅厅，江苏省太湖厅等。围场是木兰秋狝所在，太湖是江南漕粮汇集处，其他各厅也是边关重镇。厅的地位相当于县，但由于同知正五品，通判正六品，所以按清行政序列，厅排在州、县之前。光绪中全国设厅78个。

清代的厅、州，除上述的"散设"的厅州外，还有"直隶"的厅州。散厅州辖于府，而直隶厅州则"直隶"于省布政司(恰似现在的县级市与省辖市的区别)。直隶厅州的设置，由于一些历史的或其他的原因而成，如奉天凤凰厅、江苏省海门厅、浙江省定海厅、新疆省吐鲁番厅；直隶省遵化州、易州、江苏省太仓州等。直隶厅州因其直辖于省，在行政序列上与府平级，其与府不同处在于，府辖县而不亲民，即管官不管民；而直隶厅州既亲民又辖县(散厅州不辖县)，管官又管民。光绪中全国设直隶厅34个，直隶州72个。

所以，论述清代县制，应厅、州同论，在专管地方，亲民理政的基层政权的意义上，县与厅、州(包括直隶者)完全相同。清代共有厅、州、县(含直隶者)1600多个。因厅的设置特别而又较

少,故清人多以“州县”连称县级单位。

顺天府属州县　顺天府是京师所在,首善之区,体制特殊而隆重。按《会典》和《顺天府志》等史志所载,顺天府不同于外省的府,不设知府而是设府尹一人和兼管府尹事务大臣一人(由六部尚书兼)。顺天府下辖大兴、宛平二“京县”,以及通、琢、霸、蓟和昌平、遵化等州,良乡、固安、香河、武清、宝坻、顺义、密云、怀柔、房山、保定、文安等县。京县的地位特别,知县正六品,相当于知州。二京县衙门设在北京城内,在顺天府的督察下,会同步军统领、五城御史查禁“京城内外民间干禁之事”。⑧

但是,顺天府的地位没有直隶省(今河北省)高,是“准”省级,或似督、抚同城的巡抚,虽然有由六部尚书任兼管府尹事务大臣,但终是兼管,而顺天府正式长官府尹不过正三品,远低于正一品的直隶总督。顺属州县官员的考察升补,钱粮事件的稽察报销,地方营汛的操演训练,命盗案件的缉捕审断,均由顺天府尹会同直隶总督办理。重大事件的题奏,如秋审径由直督具本,而无须府尹会衔。顺属州县实际上处于直督与府尹的“双重领导”之下,并且是以直督为主,因为顺天府与省不平级,其所属州县事务如不经直隶省便难于上达朝廷。清朝统治者有意不使京官权位过重,以免在辇毂之下,成分庭抗礼之势。

由于顺天府的特殊体制,在顺属州县和直隶省之间还应有府一级的机构,才能与全国的地方三级政权体制相一致。但是顺天府这个“府”不同于外省一般的府,况且府尹也不是直督的属吏,所属州县事件当然不可能经其转呈直督。为此有必要设立一级相当于府的特别机关。这种特别机关就是顺天府的“四路厅”。康熙二十六年(1687 年)奏准顺天府设东、西、南、北四路同知,专司捕盗。乾隆十九年(1754 年)议准四路同知兼管各州县钱粮,并且明确“四路同知既经管理该州县钱粮事务,则与知府、直隶州体制无异”。⑨乾隆二十四年又定各州县刑名案件亦归四路同知审转,同知的关防相应改为“刑钱捕盗同知”字样,以后四路同知的职掌又增水利、营汛等事务。这样,四路厅的体制健全,具备了外省府一级政权的规格。

顺天府的体制既特殊,又与整个国家体制力求一致。如州县事件通常要“六路通详”(以详文报告案情),外省州县的“六路”是指督、抚、藩、臬、道、府,而顺属如东路宝坻县,从《顺天府全宗》档案⑩中看到,其“六路”是直隶总督、顺天府尹、直隶布政司、按察司、通永道、东路厅。从各上宪批示看,直督是决定性的,东路厅则是审转的关键,其他衙门不过附和“仰候督宪批示遵行”而已。东路厅有如外省府级的地位和职能,从档案中看得很清楚,东路厅全称“顺天东路稽察营汛总辖刑钱督捕府”,简称“东路府”、“东路刑钱府”,所属州县对其径尊称以“府宪”。

二、州县政权的组织形式

州县官和佐杂　知州知县实行长官独任职,独揽境内治权。其实,州县官往往扮演着一种近乎可怜的角色。他如果是捐纳出身,花钱买官,只为求息,倒也罢了。他如果是科举正途出身,或者进士及第,或者举人大挑,初膺民社,通籍仕版,少年意气,似有所抱负。然而他会很快发现,官场与书斋大不相同,案卷文牍、律例成案、放告催科、送往迎来等等都是在经书上不曾读到的,正所谓“刀篋簿书既未学于平日,刑名钱谷岂能谙于临时”⑪?

于是,州县官应有僚属,这就是清代称“佐杂”的州县小吏,包括佐贰、杂职、首领等官。佐贰是地方长官的副职,包括州同、州判、县丞、主簿,但是全国 1520 州县,设佐贰者不过 524 个,⑫可见大部分州县没有佐贰。

首领本是指衙门中掌管文案的小吏，州的吏目，县的典史，即是，每州县必设一名。但清朝吏目、典史已不再以文案专业，而掌境内捕盗、典狱，往往还兼户籍、赋税。由于大多数州县设有佐贰，吏目、典史实际上就是州县的副职，州县官称"正堂"，吏、典称"右堂"（也称"捕厅"），与州县分署办公。

杂职包括巡检、库大使、仓大使、税课大使、驿丞、河泊所官等。巡检分驻州县内巡检司，多在要冲、边远、繁忙的地方，管理本地治安。好似当地的"小长官"。过去有学者把巡检司当作县下一级政权⑬，似可商榷。因为巡检之设，全国仅 935，约占州县数一半，巡检之设全视事务需要由州县派出，不是单独的一级行政。各类大使是仓库、税务的官员，各州县设置不等。驿丞管理驿站，传递公文，接送官员。

上述各种僚属统称"佐杂"，他们并不是齐集州县衙署办公，而是分署办公，分管某一种专门事务。佐杂品秩很低，吏目、巡检不过从九品，典史和其他杂职大都未入流。

除佐杂而外，还有儒学教官，州的学正、县的教谕，及其副职训导，都属清流之辈，不豫政务。教官不算佐杂，但也在州县官的统属之下。

清代州县政权建设的简陋，与自古以来官制重中央轻地方是分不开的，不独是州县，督抚藩臬无不如此。

佐杂官卑微，虽承担某项事权，但权力有限，尤被禁染指词讼，《处分例》有规定"佐杂人员不许准理地方词讼，遇有控诉到案，即呈送印官查办"⑭。吏、典一类佐杂虽职司缉捕，但无权升堂问案，因为审判权是国家权力集中的表现。可是，佐杂都以种种藉口和手段谋求委署审理案件之权，以图得到收受贿赂施展权威的机会。为此他们小心翼翼，卑躬屈膝，仰承鼻息，千方百计讨得主官的欢心。

同治间坊本《佐杂须知》⑮一书描述了佐杂的种种心态。书中说佐杂接待上司"衣服忌奢华，行走防跌绊，跪拜须从容，礼貌要恭敬。"书中称主官为"堂翁"，参拜堂翁，让坐方坐，还要起立并口称"卑职初入仕籍，毫无知识，幸属隶下，凡事俱须堂翁指示"。不但平日要给堂翁请安、站堂，对堂翁的父母亦要专具手折请安，对堂翁的幕友也要拜访以图窥察堂翁之意图。当然不可忘记给堂翁送礼，送礼也要讲究技巧，"不必送匹缎，恐堂翁不收，只送土仪更妙，多则十二色，少则八色，只不可菲薄，如不收须至宅门再三致意"，说"只因道路遥远不曾带有别物，惟有不堪土仪为聊表寸敬"云云。真可谓用心良苦！

州县官与胥吏　既然佐杂不足以分担治权，那么势必一切权力要集中在长官手里。独任一方的州县官，其衙门官署的内部机构又如何呢？以州县事务之繁剧，州县官一人肯定不能独揽躬亲，一定要有助手帮办。州县官的帮办大体可为两类：胥吏和幕友。

胥吏是古已有之，有官必有吏，《周礼》一书即载六官各有府、史、胥、徒一批，大约也就是后世的胥吏。自从魏晋尚书分曹治事以后，官事无不分六曹，清代州县衙门也是这样，书吏办事机构号称"六房"，除吏、户、礼、兵、刑、工房外，从顺天府档案、巴县档案等文献看，还有承发房、招房、堂房、本房、粮房、盐房、漕房、柬房、仓房等。房的设置因时因地而异，没有明文规定。

书吏的职务和员额，在《会典事例》⑯、《吏部则例》有规定，如州县的书吏名为"典吏"，首领杂职衙门的叫"攒典"；额定人数如宝坻县 7 人、宁河县 12 人等；书吏的召募、恩赏、入籍等也有一些限制性的规定。但是这些规定完全是一纸具文，根本不曾实行过，查遍顺天府档、巴县档也未见有"典吏"、"攒典"的名称，在众多的清人著作中也从没有提到过，只是称胥吏、书吏、书差。书吏人数更谈不上额定，每县有多至百十人、几百人者。之所以是这种情况，因为书吏不是国家

正式官员，不可能用国家体制去规范它，书吏没有品秩级别，按清朝制度就是没有“顶戴”的人，也没有俸禄，多是读书些小而举业无望的人，在地方衙门混碗公事饭吃。书吏的要求应该是“文理明通，熟于律例，工于写算”，但能否达到就要看本人了。

如果一个州县官去上任，他就会发现在他就任的衙门里已经有一个完善的“政府”组织在等着他了，这就是各房书吏。书吏不是在官之人，却办在官之事，公文拟稿、缮写、笔录，收发文书，保管档案、图籍、帐册。书吏多为本地人士，长期供职衙门，熟悉地方情势，了解繁琐的文牍和办事程序。

胥吏在州县实际上已编制了一个大网络在等着上任的主官。他们上下左右，相互声援，既操纵运转着州县衙门，又为自己谋得好处。在《顺天府档案》中所看到的一切文件，如禀状、详文、循环薄、差票、甘结、笔录、申文、牌文等等无不出自胥吏之手。

州县官要防胥吏之害，但吏之于官又必不可少。因此在清人“牧令书”一类著作中有不少防治“衙蠹”的论述，喻之以蠹虫社鼠，喻之以豺狼虎豹，大有不灭不快之意，以至乾隆时才子袁枚都有些愤然了。他说，“吾不解今之为政者，一则曰严胥吏，再则曰严胥吏，夫胥吏，即百姓也，非鬼蜮禽兽也”，他认为，今之县令“檄行若干不知，檄书云何不知，某当理不知，某当销又不知”，不依赖胥吏行吗？谁是“舞文病百姓者”？就是官而非吏也，想要兴利除弊，关键在官，否则“虽曰杀百胥吏亦无益也”⑰。

胥吏在这里指的是操刀笔而非执贱役者，即文案人员，就是书吏一类。此外还有衙役，当差役使之辈。州县衙役号称“三班”：皂、壮、快。但往往不止三班，还有捕班、民壮、门子、粮差、弓兵、仵作、狱吏、禁库等各种执役人员，本文不详述及。

州县官与幕友　处于胥吏围绕中的州县官，不管是新科进士，还是辗转仕途沉浮宦海者，为了不被蒙蔽，他们需要有高级参议作心腹幕僚和朋友，这些人在清代地方官场中就是幕友。清代的幕友不完全同于过去历代的幕僚或幕职官，他们不是政府官员，完全不食国家俸禄，也没有品秩。他们受地方官之聘请，以“布衣”入官府，是主官的师友宾客，接受主官赠与的“束修”（聘金）。

清代的幕友已经职业化了，读书人因种种原因“不得以身出治而佐人为治”，就是去作幕友。他们师徒相传，专习“幕学”，即律例、会计、稿案程式一类。幕中人士多绍兴籍，故又有“绍兴师爷”的称呼。习幕为的是能荐得好“馆”（找到好的主官），束修丰厚，好赡养父母妻子。所以入幕之人也多有不平衡的心理，乾隆时名幕汪辉祖在他的流传很广的小册子《佐治药言》中多流露这种酸楚之意。

清代幕友有专业分工，如刑名、钱谷、承发、稿案等，以刑、钱二种最为重要。州县官经济再拮据，也必请刑、钱二幕，因为他们多不谙刑钱事务，到任后请幕友代表他们分管各房事务，对书吏进行监督。

为防幕友擅权，朝廷三令五申严查，如严禁上司勒荐幕宾，幕宾不得“暗中联结私通线索”，幕宾不得“聚集省会引类呼朋”、“前任之幕友不得留于后任”等等⑱。可见劣幕把持地方政治也是司空见惯的事情。

幕友为主官所请，随主官上任，也随主官离任。主官可以解聘幕友，幕友也可主动“辞馆”。但清官良幕，也如君臣际会，明君贤相，可遇而不可求。

州县官除幕友外，带的“自己人”，还有长随、官亲等一大批。衙门有差役，州县官就带有长随与之相对应，长随是自愿投官的奴仆，充当官的私人生活勤务。就像宦官干政一样，长随也努

力通过参与政事获取私利。其实长随是比衙役更危险的人，他们往往是连真实姓名也没有的无赖。至于官员赴任所携带的妻妾儿女弟侄姻亲又是一大批。本县太爷的公子衙内，必被趋炎附势者所环绕，其后果是无须多讲的了。

总之，州县政权就是以知州知县为中心，包括种种在编的不在编的利益集团的集合体，相互依存，相互牵制。独任的州县官总揽权力，在他身边是一大批他不得不用的阿谀窥伺猥琐的佐杂、胥吏，于是他又不得不用亲信幕友，甚至自己的子弟去约束那些人。所有的人都围绕着依靠着州县官，又都试图从他那里（也就是公家）弄到最大的好处。这实际上也是整个国家政权体系的缩影。

三、州县吏治与官场风气

对州县吏治的期望　以皇帝为代表的清朝统治者对州县的期望是很高的，因为只有一个基层政权稳固了，整个国家才能长治久安，保持州县稳定的关键是要有一个好的州县官。向以严刻著称的雍正说："牧令为亲民之官，一人之贤否关系万姓之休戚，故自古以来慎重其选。而朕之广揽旁求，训勉告诫，冀其奏循良之绩以惠我蒸黎者，亦备极苦衷矣。惟是地方事务皆发端于州县，头绪纷繁，情伪百出，而膺斯任者，类皆初登仕籍之人，未练习于平时而欲措施于一旦，无怪乎彷徨瞻顾，心志茫然。"⑲守成的道光也说过："州县为亲民之官，果能各尽其职，则天下自无不治。膺是职者宜如何精白乃心，勤求吏治，以副朕爱养元元之至意。"⑳皇帝的殷切期望也使为牧令者深感自己的责任重大，如何才能做到上不负天恩，下无愧黎民，应是他们终日所思的问题。州县临民而治，号称"亲民"，所谓"亲"，是家长对子妇之亲，牧民即如教子，"父母官"的真谛也就在这里。正如清人所说，"牧民之道千言万语说不尽，此一（亲）字却已说尽"，悟得此理，认得透，做得透，"内外上下诸弊皆绝"，为州县者再也"别无要妙"了㉑。

为了保障皇帝对吏治的期望，清朝法律对腐败严加惩治。刑律（《大清律例》）和则例（《吏部则例》及《处分则例》）中有许多条款从法律上对官场的不良风气加以惩处和警诫，如外官携带家口、新官不许远迎、馈送嘱咐、勒索科取、供应迎送、严查幕友、严禁燕游、案件假手书吏、擅离职役、官员赴任过限，多收税粮斛面，挪移出纳，官吏受财，事后受财，官吏听许财物，家人求索等等，都有明文规定，并且从防微杜渐到严惩不贷，规定得不谓不细密。法律越是如此规定，越说明问题的严重。

官场风气　清代州县吏治如何？怕不难举出许多清官廉吏和大贪大蠹的例子，问题不在于这些极端的典型，而是有必要考察一下州县吏治的一般状况、官场流行的风气是怎样的，从而了解封建官僚制度在州县是如何运行的。

在此我们仍引用前文所提到的那本奇书《佐杂须知》，书中告诉这些卑微小吏，一旦被批委词讼时，就有了敛财的机会，该向两造要钱时"不可不要"，你"不要钱堂翁必笑其拙"！当然要恰如其分，不可向堂翁隐瞒，"只宜少说数目"罢了。如衙门清淡无财路时，可向堂翁诉苦"卑职家口嗷嗷一筹莫展"，堂翁也就领会其意了，批委案件给他，送去一个敛财的机会。书中自我辩解，什么叫"清"？"所谓清者，未必一介不取"，只是不要侵盗仓库钱粮，不要只顾目前而贻患日后，凡是受理词讼，调停和息，适当索取一点没有关系，这样"虽不为清亦未为贪矣"。这本书奇就奇在敢说实话，讲出吃了原告吃被告，该要不要也不对，贪而不污，不清不贪的"道理"。

佐杂微员做起手脚来要这么躲躲闪闪的，州县牧令（堂翁）或许就要大方得多。乾隆时学者

洪亮吉讲到这种见怪不怪的现象,他说,乡里要是有人当守令了,大家就会议论"此缺出息若干,此缺应酬若干,此缺一岁中之可入己者若干",还有"陋规若何,属员之馈赠若何,钱粮税务之赢余若何",至于吏治民生是无人谈及的,可见世人眼中的官和官场了。如果真的"稍知自爱及实能为民计者,十不能一二也,此一二人者又常被七八人者笑,以为迂,以为拙,以为不善自为谋"㉒。官场风气如此,令人可悲可叹,如有不合"时宜"者,反倒被人当作迂腐拙笨了。

清代官场最喜以清、慎、勤三字相标榜,在顺天府档案中看到过好几种"清慎勤"的印文钤盖在文稿上,当是历任州县的篆章,或许以此自励。

不过,看来官场既不清也难说勤、慎。"州县至繁,亦不过半日之公事,各牧令如不溺于声色之娱,断不致刻无暇晷。"㉓官僚幕友、仆吏家人齐聚一处,或"终日宴饮",或"昼夜聚赌"㉔,亦或狎妓女,宠娈童,捧优伶,生活奢糜,腐化堕落,离朝廷要求何止千万里。汪辉祖告诫州县官带子弟上任注意不要让他们学坏了,"官衙习气最足坏人子弟,如赌钱、唱曲、养鸟鱼、嬖优狎娼之类"㉕,更有甚者,内外勾通,倒卖盐引差票,霸占土地,操纵官商。其实,何只是"子弟",官老子己所不为,子弟何以效之?

宴饮迎送,例有明文限制和禁止,但作为官场通病是无法克服的。接官本不许出城,但十里八里,三接五接习以为常。会议而宴饮,似是惯例,以至于终日,则不知公务作何处理,上班即是宴会,宴会即是上班。吃喝所费,公帑报销,自不待言。如有上司驾临,甚或只是上司的幕友、书差,支应接待也是头等大事,丝毫不敢怠慢。

州县官置身于这样一个环境中,不管是自觉自愿,还是半推半就,终将会麻木不仁,意气风发的青年士子也就变成老于此道的官僚了。公务本无所谓勤与不勤,公务就是公文,呈转送达,咨详禀饬,自有幕友和书吏办理,这也是官离不开他们的原因,官剩下的事就是在文稿上画诺(画圈或打勾)批行(批一"行"字),不过无法查证的是:这是否也是幕友的代劳。

对于那些看不惯官场恶劣风气,真想做些事的人,确实很难了,早晚也要变成畏首畏尾,谨小慎微的人。顺天府档案中不止一处发现"谨言慎行"一类篆印,也许是透露了此类良心未泯者的心态。康熙间经学大家阎若璩讲过守令之苦楚,"皇皇然但知避罪而不肯立功,但知奉上而不肯恤下,一有恤下立功之心,而遂不终日而使去(罢官)"㉖。阎先生是为洁身自好、品行高雅、勤于王事者叹息。既然"恤下立功"可能无功而有过,做多错多,大家又何不小心、专心而"奉上"呢? 也许这就是为官之"慎"了。

理想与制度的矛盾　对州县官的期望值与州县吏治的现实呈现着鲜明的矛盾,这实际上是理想与制度的矛盾。从根本上讲,吏治的败坏是专制制度本身决定的,从上而下的权力架构,集权主义体制,确实使得官僚们眼睛只向上看。至于没有民主选举及监督机构,没有分权制约的组织形式,这都是无须讨论的。即使有御史监察制度,也难及于基层州县。对州县的考核监督,三年大计,不过流于形式。

清朝和历代王朝一样,官吏实行低薪制,一品大员的总督不过年俸银 180 两,二品巡抚 155 两,州县官六品不过 60 两,七品 45 两㉗。以这样的薪俸比村儒塾师的束修多不了多少,根本不够州县官私人的开支,更何况衙门公用呢?

似乎使人不可理解的是,地方各级衙门确实没有经费预算,尽管地丁合一的田赋作为国家的主要财政收入是由州县征收,逐级解送的。但是,所有征收的钱粮,无论本色折色,均有额定,斤两丝毫不得少,甚至计到小数点后十几位,从理论上讲都应入于国库,俱是国税,地方不得随意动用。如有公务、军需、工程项目也应逐级禀报,督抚具题,待户部核实,皇帝批准方可支领。

否则挪移出纳、冒支官粮、守支钱粮及擅开官封、出纳官物有违、收支留难、损坏仓库财物等㉘，均是《律例》明定的罪名。实际上，州县不但时有军需工程等大项目，日常公务开支也是不少的。地方州县的开支从哪里来呢？国家没有明确规定。

为什么国家要实行低薪制和不预办公经费呢？普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣，士人作官与农夫服徭役、士兵出征一样，都是报效君王。在家尽孝，为国尽忠，是读书人应有的义务，怎能向国家伸手讨价呢？既然农夫服徭役要自带工具口粮，士兵出征要自备鞍马弓矢，官员赴任出治当然也应自筹川资公费，所以各级地方政府不见有预算经费的规定。

既然父母官不够钱用，又不能随意动用公帑，当然就只有向子民索取了，这就是各种耗羡的由来。除了官收"羡余"外，家丁、仓书、斗级人等还要收"分润"。后来，雍正推行羡余归公、养廉银制度，就是试图从制度上解决地方官私自科敛和贪蠹的问题。以往许多学者论述过耗羡产生的前提是因为州县地方没有公费预算和低薪制这一事实。雍正的养廉银制度实际上是对理论和现实的矛盾的一种纠偏。

养廉制度就是国家给官员补助银子以保养廉洁的一种办法。养廉银按级别等级有差。据前引《户部则例》，直隶总督 15000 两、布政司 9000 两、按察司 8000 两、道台 2000 两，府、县以下各不相同，保定府（首府）2600 两、宝坻县 1000 两、雄县 600 两等等。养廉银大体上是正俸的二、三十倍，养廉银是由主官个人掌握的一种"包干"经费（佐杂没有），可用于各种公务及贴补私人开支不足。清代养廉银只发外官，京官没有，京官主要是靠收受各种"敬"过日子㉙。

即使有养廉银，州县地方财政仍是十分短绌，时人曾议，州县费用"除署中修缮，日用应酬外，本道本府有规礼，有摊捐项，有帮贴项，有一切解费、册费、考棚费，多者万余金，少亦不减五、六千金，州县养廉、俸银不过千余金，而费用如许，是从何来"？㉚当然还是要从百姓中取来。

州县到底有多少类项的摊捐规费，顺天府档案中发现不少材料，其中以道光三十年雄县知县王某的《交代清册》记载最为详细㉛。王姓知县在任是八月初十日至十一月十一日，共 92 天，雄县全年养廉 522 两（比《户部则例》记载略少），以全年 340 天计（除去年节封篆日），折合每日 1.5333 两（一两五钱三厘三毫三丝），王任内共应得 141.037 两。而各种应摊捐者达 362 项，全年应摊 1632 两，每日折合 4.8 两，王任内应摊 441.6 两，廉俸收入远远不敷摊捐支出。所摊项目有修衙署大门、臬宪盐规、府宪乐舞生衙门书役、府司狱修缮、司狱柴薪、学台衙署修缮、筹补无着银两、府经历司门子、省发审局修缮、军需、府宪招书阴阳学医学饭食衣帽、道府衙门更夫、藩宪会试津贴、驿马不敷、驻防兵水脚、省驻京提塘工食、司府县三监囚粮等等，多者近百两，少者几钱，还有六位前任交代未清之银两也要分摊。可以看到这些摊捐基本上都来自各路上司衙门，王知县为官不足百日倒欠下一屁股债，所以他不厌其详，一一列出全年应摊、任内应摊的清册。

按吏部交代章程、户部则例和刑律，官员交代不清是不能离任的，任内亏空要分赔，甚至按贪赃论罪。王知县离任了，他及其诸前任是否清廉不得而知，他悻悻而去，也留下了交代未清的帐目，但可以肯定的一点是他不会从家乡汇兑银子来弥补这欠帐的。道光时值清中后期，小小一个雄县就拖欠亏空如此，日积月累，年复一年，该有多少银子最后摊派到百姓身上呢？

如要有清明的吏治，除了高尚的思想教育，严厉的法律惩罚外，还要有合理的财政薪金制度，使官员们能有较为优厚的合法收入和生活保障，以及必须的地方财政预算。

---

①《光绪会典事例》卷 30，吏部官制。

②现在中国在省、县之间设“地区”，不是一级行政单位，而是省的派出机关，派“专员”为首长，设专员公署为办事机关，很类似清的道制，但近来各省多已“地改市”。清代的专业道即为后来各局、厅的前身。

③《光绪会典》卷 4，吏部。以下所引州县数目皆据此。

④㉕汪辉祖：《学治臆说》。

⑤陈宏谋：《咨询民情土俗论》，见《清经世文编》卷 16。

⑥纪　昀：《拟请重亲民之官疏》，见《清经世文编》卷 15。

⑦《光绪会典》卷 4，吏部。

⑧《光绪会典》卷 74，顺天府。

⑨《光绪会典事例》卷 1090，顺天府。

⑩《顺天府全宗》档案现存于中国第一历史档案馆，保存乾隆以来顺天府及所属州县的珍贵史料。全宗 333 卷，约计三、四万件，但由于年代久远和保管条件的限制，许多档案已残损不堪，粘连成帙的完整案卷已不多见。但是全宗中涉及顺天府及其所属州县有关官制、吏治、司法审判、财政、赋税、文教、洋务等多方面的史料，弥足珍贵，与四川巴县档案、台湾淡新档案一样，都是研究清代地方不可多得的原始文献。

⑪田文镜：《钦颁州县事宜·慎延幕宾》。

⑫计有直隶州同 20、直隶州判 35，州同 32、州判 35，县丞 347、主簿 55，共 524。厅和直隶厅因原本就是佐贰出任，所以不可能再设佐贰。

⑬见日本学者织田万《清国行政法》第 353 页，陈与年等译，上海广智书局 1906 年版。

⑭《吏部处分则例》卷 47。

⑮《增删佐杂须知》，署会稽卧牛山人原编，琴城浩斋居士校订，同治元年宝仁堂刊本。

⑯参见《光绪会典事例》卷 146、147 等。

⑰袁枚：《答门生王礼圻问作令书》，见《清经世文编》卷 21。

⑱见《光绪会典事例》卷 97，吏部处分例。

⑲雍正八年三月初四日上谕，见《钦颁州县事宜》卷首。

⑳道光十六年十一月十五日上谕，同上。

㉑谢金銮：《居官致用》及徐栋批语，见《牧令书》卷 8。

㉒洪亮吉：《守令篇》，见《清经世文编》卷 21。

㉓程含章：《通饬各官熟读律例》，见《清经世文编》卷 16。

㉔谢振定：《察吏八则》，同见上书。

㉖阎若璩：《守令》，见《清经世文编》卷 15。

㉗见《户部则例》卷 73，廉禄。

㉘见《大清律例·户律·仓库》各条。

㉙所谓“敬”就是门生故旧、同乡同窗、外官僚属的馈赠，有祝敬、恭敬、冰敬、炭敬、别敬、贽敬、宜敬、年敬等。清末内阁学士兼礼部侍郎汪鸣銮日记《廉泉录》一册，记光绪十一年九月起十个月内所得种种敬银 10051 两。其时（半年）国家俸银不过 150 两、俸米折银 6 两 8 钱，汪 8 口之家，非得前项敬银接济，无以为生。（见《文献》杂志 1986 年第 3 期）。

㉚谢振定：《察吏八则》，见《清经世文编》卷 16。

㉛《顺天府全宗》第 16 号。